UNE STRATÉGIE DE PLEIN EMPLOI:

NOUVELLE ORIENTATION POUR LE QUÉBEC

86-03748/

UNE STRATÉGIE DE PLEIN EMPLOI:

NOUVELLE ORIENTATION POUR LE QUÉBEC

Secrétariat à l'emploi
et à la concertation

Août 1985

Le terme "plein emploi" occupe, depuis quelques années, une place de plus en plus importante dans le discours économique québécois. Il y a lieu de s'en réjouir lorsque ceux qui l'utilisent proposent une nouvelle approche économique et sociale, une nouvelle façon d'aborder la question de l'emploi. Parce que, c'est de cela qu'il s'agit! Le plein emploi ne doit pas être un mirage, ni un slogan, mais bien une nouvelle orientation économique autour d'un objectif prioritaire: l'emploi.

Viser efficacement le plein emploi de la main-d'oeuvre québécoise exige plusieurs bouleversements à l'égard de nos mentalités de gouvernants, d'employés, de chefs d'entreprise et une mobilisation sans précédent de nos ressources et de notre imagination contre le chômage. S'il n'existe pas de recettes magiques au problème du chômage, il est possible, cependant, d'élaborer des stratégies variées, adaptées à la réalité québécoise et toutes orientées vers cet objectif prioritaire. Et de s'entendre là-dessus!

Ce document ne doit pas être considéré comme l'énoncé de la politique du Gouvernement. Car ni mes collègues préoccupés par l'emploi ni le Conseil des ministres n'ont été appelés à en discuter le contenu, à en préciser la formulation, à décider des orientations nouvelles qui y sont proposées. Ce document porte une réflexion du ministre responsable de relancer l'emploi chez nous, il suggère une voie nouvelle dans laquelle devraient s'engager tous les Québécois, y compris leur Gouvernement, il est porteur de décisions à venir. C'est dans cet esprit qu'il faudrait le lire. Par sa publication, je lance une invitation pressante à tous les décideurs économiques québécois afin que nous relevions ensemble ce défi de bâtir une société plus riche et plus humaine par l'utilisation maximale de notre première ressource: les hommes et femmes du Québec.

Robert Dean

Robert Dean
Ministre délégué à l'Emploi et à la Concertation

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
I -	INTRODUCTION	1
II -	UNE ORIENTATION GAGNANTE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE	5
	1. Des pays profitent des avantages du plein emploi	5
	2. Sans le plein emploi, nous y perdons tous	8
III -	UN APERÇU HISTORIQUE DES STRATÉGIES CANADIENNES RELATIVES À L'EMPLOI	11
IV -	LES RAISONS DE L'ÉCHEC DES INTERVENTIONS SÉLECTIVES À L'ÉGARD DE L'EMPLOI ET LES LEÇONS À EN TIRER	17
	1. La valeur ajoutée: un critère de décision incomplet pour l'État	17
	2. L'absence de participation des partenaires économiques	19
	3. L'absence de coordination des intervenants	20
	4. Les problèmes de l'information	20
	5. L'absence de continuité	21

V - LA NATURE D'UNE POLITIQUE DE PLEIN EMPLOI 25

VI - LES CONDITIONS DE RÉALISATION D'UNE POLITIQUE DE PLEIN EMPLOI 29

1. L'engagement politique par rapport au plein emploi 30
2. La participation des groupes concernés 31
3. La décentralisation 35
4. L'engagement institutionnel 36

VII - UN VIRAGE À PRENDRE 39

1. Les politiques macro-économiques 39
2. Les mesures du marché du travail 41
3. Les interventions dans le domaine du développement économique régional 45

VIII - UN VIRAGE QUE LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC NE PEUT RÉUSSIR SEUL 47

I. INTRODUCTION

Le Ministre délégué à l'Emploi et à la Concertation a reçu du gouvernement du Québec, en décembre 1984, le mandat de travailler à l'élaboration d'une politique visant le plein emploi des ressources humaines. À la suite de l'engagement du gouvernement du Québec de lutter vigoureusement et de façon incessante contre le chômage et dans la foulée des programmes de relance de l'emploi des dernières années, la création de cette nouvelle fonction ministérielle est une reconnaissance que la tâche à remplir est prioritaire pour la société québécoise, qu'elle exige une attention continue. À l'instar de ce qui a déjà été fait au cours des années 60, dans les domaines de l'éducation et de la santé, le gouvernement du Québec se donne comme responsabilité de mettre en oeuvre des stratégies efficaces dans le domaine de l'emploi de façon à corriger la situation du sous-emploi chronique au Québec.

Bien que, depuis la dernière guerre, les gouvernements du Québec qui se sont succédés ont généralement cherché à stimuler le développement économique du Québec par leurs interventions, c'est la première fois que l'emploi est explicitement reconnu comme un domaine particulier de la politique économique d'un gouvernement du Québec. D'une certaine façon, cette nouvelle orientation revêt une extrême importance pour l'économie québécoise et pour l'ensemble de la société. On peut même parler de virage par rapport aux orientations économiques des gouvernements depuis la dernière guerre.

La crise actuelle de l'emploi ainsi que les prévisions pessimistes quant au futur imposent au Québec de ne pas attendre des autres gouvernements les solutions nécessaires. Comme société, le Québec

possède de puissants leviers économiques fort capables d'influencer le niveau de l'emploi. Paradoxalement, la reconnaissance de notre fragilité comme peuple constitue peut-être un des plus puissants. Une telle situation nous oblige non seulement à plus d'ingéniosité, mais également à identifier les possibilités de consensus susceptibles de nous amener à nous "serrer les coudes".

Travailler à la poursuite du plein emploi, c'est s'appliquer simultanément à accroître et à mieux partager la richesse. C'est nécessairement travailler à améliorer la productivité de nos entreprises et par là, la position concurrentielle de nos produits et de nos services. C'est vouloir exercer un plus grand contrôle sur notre économie et c'est améliorer les conditions d'emploi et les niveaux de vie. Pour atteindre nos objectifs, il faut, tel que réalisé dans les domaines hydro-électrique, environnemental, éducationnel et social, nous doter d'une expertise et d'une technologie économique dans le domaine de l'emploi.

Nous possédons déjà une partie de cette compétence économique. Mais nous devons chercher à élargir nos connaissances et nos techniques ainsi qu'à importer celles qui semblent devoir le mieux s'adapter au Québec. Notre génie inventif nous en fera découvrir de nouvelles si nous poursuivons ensemble et dans l'excellence les recherches nécessaires.

Le présent texte propose une réflexion générale dans la perspective de l'élaboration d'une politique de plein emploi pour le Québec. À cette fin, le document souligne d'abord les avantages, pour une société, de faire du plein emploi un objectif prioritaire. Puis il examine les stratégies élaborées au Canada à l'égard de l'emploi de même que les raisons ayant contribué à l'échec des interventions sélectives. En troisième lieu, il présente la nature d'une politique de plein emploi et les conditions de réalisation d'une nouvelle stratégie

économique axée sur le plein emploi et l'amélioration des niveaux de vie. Enfin, il trace une esquisse du virage qu'impose cette nouvelle orientation au Québec.

II. UNE ORIENTATION GAGNANTE DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE

1. Des pays profitent des avantages du plein emploi

La situation du chômage demeure la principale préoccupation de la société québécoise. Il est généralement admis aujourd'hui que ce phénomène constitue le plus grave problème de la société québécoise et ce, depuis de nombreuses années. On sait aussi qu'un certain nombre de pays industrialisés ont des problèmes de chômage moindres que le Québec et que le reste du Canada. En effet, certains tels la Norvège, la Suède et l'Autriche profitent de situations de plein emploi depuis de nombreuses décennies.

Le tableau qui suit présente le taux de chômage de deux groupes de pays selon qu'ils aient ou n'aient pas adopté une politique de plein emploi. L'écart entre le taux de chômage des deux groupes est plus qu'évident. Si les pays du premier groupe connaissent de tels succès, ce n'est donc pas accidentel ou "naturel" mais c'est bien parce qu'ils ont pris des moyens énergiques et efficaces pour éviter qu'une partie de leur population soit enlisée dans un chômage chronique.

Depuis de nombreuses années, la lutte au chômage a représenté la priorité économique de ces pays, ce qui les a amenés à développer des mesures, des programmes et des institutions qu'ils ont constamment adaptés aux circonstances économiques changeantes. La lutte incessante au chômage s'est concrétisée dans une politique de plein emploi dont les mesures et programmes sont fort différents d'un pays à l'autre et d'une période économique à l'autre.

Taux de chômage standardisés par l'O.C.D.E.
1968-1984

	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1981	1982	1983	1984
1er groupe											
Allemagne	1,5	0,8	0,8	1,6	3,7	3,5	3,0	4,4	6,1	7,5	7,3
Autriche	2,0	1,4	1,2	1,4	1,8	2,1	1,9	2,5	3,5	4,2	-
Norvège	2,1	1,6	1,7	1,5	1,8	1,8	1,7	2,0	2,6	3,1	3,1
Suède	2,2	1,5	2,7	2,0	1,6	2,2	2,0	2,5	3,1	2,5	3,2
2e groupe											
Canada	4,4	5,6	6,2	5,3	7,1	8,3	7,4	7,5	10,9	11,8	11,3
Québec *	5,6	7,0	7,5	6,6	8,7	10,9	9,9	10,4	13,8	13,9	12,8
États-Unis	3,5	4,8	5,5	5,5	7,6	6,0	7,0	7,5	9,5	9,5	7,8
Royaume-Uni	3,2	3,1	4,3	3,1	6,0	6,3	6,9	10,6	12,3	13,2	13,3

Sources: O.C.D.E., Perspectives économiques de l'O.C.D.E., juillet 1984, Paris.

* Statistique Canada, La population active; statistiques chronologiques sur la population active.

Nous verrons qu'il y a toutefois des éléments communs à la politique d'emploi de ces pays. Ils ont subi les mêmes crises de l'énergie et les mêmes pressions inflationnistes mais, malgré tout, ils ont maintenu de très faibles taux de chômage. Ils n'ont pas fait, pour autant, de sacrifices économiques plus élevés que les autres pays. En fait, cette lutte au chômage leur a été profitable puisque, de 1969 à 1980, ils ont augmenté leur revenu par habitant (en dollars US) à un taux deux fois plus élevé que les États-Unis et le Canada. Ce faisant, ces pays de "plein emploi" ont bâti des économies efficaces, modernes, concurrentielles et technologiquement avancées.

Pendant ce temps au Québec et au Canada, nous avons toléré des taux de chômage beaucoup plus élevés, croyant qu'il s'agissait là du prix à payer pour une lutte à l'inflation. Nous avons piégé une partie de nos travailleurs et travailleuses, dans l'aide sociale et dans l'assurance-chômage; nous avons laissé se créer des ghettos de chômage chronique où se retrouvent les laissés-pour-compte de notre organisation économique. Une politique économique qui produit de tels résultats amène inévitablement certains groupes à se sentir étrangers dans leur propre société. Dans ces ghettos, se profilent des visages:

- c'est le jeune, angoissé, diminué en face d'un avenir qu'on dit bloqué;

- c'est le père de famille de 45 ans qui, après 25 ou 30 années de loyaux services, vit le désarroi et l'humiliation d'un licenciement, avec de faibles espoirs de trouver un nouvel emploi;

- c'est la femme de 55 ans, peu scolarisée et dont le métier peu spécialisé disparaît lors d'une fermeture d'usine;

- c'est la mère de 35 ans, qui cherche à réintégrer le marché du travail après 15 années de service à la famille et à la société, se voyant condamnée au chômage ou à des emplois instables, précaires et peu valorisants, ses compétences professionnelles s'étant dissipées au fil des changements technologiques;

- c'est la personne handicapée qui est frustrée dans sa lutte pour la normalité.

Dans les pays ayant une politique de plein emploi, le témoignage des responsables indique que si le plein emploi est devenu et est demeuré un objectif prioritaire de leur politique économique, c'est parce que ces sociétés ont d'abord reconnu qu'elles devaient travailler à se doter d'une organisation économique et sociale permettant à tous les citoyens et citoyennes de vivre pleinement leur vie en interrelation avec les autres.

2. Sans le plein emploi, nous y perdons tous

En plus de marginaliser une partie de notre population, le chômage nous impose un coût social inacceptable dans une société civilisée. Diverses études montrent la relation directe entre le taux de chômage et l'incidence des problèmes autant conjugaux que familiaux, des maladies cardio-vasculaires et rénales, des maladies mentales, des suicides et de la criminalité. Et ce, sans compter la misère morale, physique et matérielle, la dévalorisation et la perte de dignité qui en résultent.

Le chômage nous impose aussi collectivement un coût économique très élevé. Plusieurs études économiques ont mesuré les pertes de revenu attribuables au chômage; une étude effectuée en 1981 a établi

notamment que parce que le taux de chômage au Québec a été de 10,4%, plutôt que par exemple, 3,5%, il en a coûté à l'économie québécoise quelque 15 milliards de dollars, soit près de 20% du produit intérieur brut. Conséquemment à cette situation, les chômeurs ont été lésés cette année-là d'un revenu potentiel avoisinant les 2 milliards de dollars; de même, ceux qui occupaient un emploi ont perdu 2 milliards de dollars en heures de travail et en salaires plus faibles. Pour leur part, les entreprises du Québec ont perdu 5 milliards de dollars, et l'ensemble des gouvernements, environ 6 milliards. Notons que chaque année les pertes économiques attribuables au chômage s'accumulent. En conséquence, toute la société y perd: les travailleurs perdent du salaire; les employeurs perdent des ventes, des profits, de l'efficacité; les gouvernements perdent des revenus, des marges de manoeuvre. Mais le plus grave, c'est que les chômeurs chroniques perdent l'espoir d'une vie normale. Il y a actuellement un courant politique qui propose d'institutionnaliser, à travers un système de revenu minimum garanti, la situation du chômeur chronique et de ce fait normaliser ce qui ne peut être normalisé: "les ghettos du chômage".

Il n'y a qu'une façon de régulariser la situation des chômeurs: c'est de les réintégrer dans le circuit social par l'emploi. Tel l'accès à l'éducation et à la santé qui a été donné à tous les citoyens au cours des années 60, il faut nous engager résolument à permettre à tous l'accessibilité au marché du travail en mobilisant nos énergies et notre imagination dans cette direction. Pour y arriver, le gouvernement du Québec entend s'engager dans une stratégie de plein emploi.

Avant d'examiner comment une telle stratégie pourrait se concrétiser, il apparaît nécessaire d'examiner brièvement les raisons de l'échec de la politique canadienne à l'égard de l'emploi(1).

---

(1) Ce texte s'appuie sur les recherches des économistes Lise Poulin Simon et Diane Bellemare, dont une étude a été publiée en 1983, Le Plein emploi, pourquoi? et une deuxième est en voie de publication, à l'automne 1985, Le Plein emploi: une stratégie de développement économique. Cette section et les suivantes reprennent en partie une analyse synthèse préparée par Diane Bellemare et publiée par la Conférence économique nationale tenue à Ottawa les 22 et 23 mars 1985.

III. UN APERÇU HISTORIQUE DES STRATÉGIES CANADIENNES RELATIVES À L'EMPLOI

L'examen du taux de chômage des différentes régions du Canada permet de constater que la moyenne canadienne a peu de signification. La statistique canadienne sur laquelle se fondent les analystes pour juger de l'état général de la santé économique du pays d'années en années cache en effet d'importantes disparités. Ainsi, par exemple, le taux de chômage du Québec est toujours plus élevé à la moyenne canadienne et de beaucoup supérieur aux taux de chômage de l'Ontario.

Taux de chômage des différentes régions canadiennes, certaines années

	1960	1974	1979	Juillet 85*
Canada	7,0	5,3	7,5	11,0
Région de l'Atlantique	10,7	8,4	11,8	16,1
Québec	9,1	6,6	9,6	11,8
Ontario	5,4	4,4	6,5	8,7
Région des Prairies	4,2	3,4	4,3	9,4
Colombie-Britannique	8,5	6,2	7,7	15,0

Source: Statistique Canada, La population active; Statistiques chronologiques sur la population active.

* Taux désaisonnalisés.

Or, comme l'illustre le tableau suivant, ce qui est vrai pour les régions canadiennes se reproduit aussi à l'intérieur du Québec.

Taux de chômage des différentes régions du Québec, 1984

	1984
Bas St-Laurent/Gaspésie	21,6
Saguenay/Lac St-Jean	16,2
Québec	10,9
Mauricie/Bois-Francs	14,9
Estrie	12,7
Montréal	12,1
Outaouais	14,0
Abitibi-Témiscamingue	19,0
Côte-Nord, Nouveau-Québec	17,5
Régions métropolitaines	
Chicoutimi/Jonquière	16,1
Québec	10,6
Montréal	12,1
Ottawa/Hull	8,7
PROVINCE DE QUÉBEC	12,8

Source: Statistique Canada, Enquête sur la population active, compilations spéciales, M.M.S.R. Ces données peuvent différer de celles publiées par Statistique Canada à cause des arrondis

Longtemps, la plupart des économistes et des hommes politiques, tant au Québec que dans le reste du Canada, ont cru que pour assurer le maintien d'un haut niveau d'emploi, il suffisait au gouvernement fédéral de soutenir le pouvoir d'achat des Canadiens durant les périodes de récession. Au lendemain de la Seconde Guerre et jusqu'au début des années 60, les économistes et les hommes politiques partageaient donc les vues nord-américaines de la théorie keynésienne. Selon ces vues, des mesures générales ou macro-économiques de nature fiscale, budgétaire et monétaire visant le maintien de la consommation (comme les programmes de sécurité du revenu, les travaux publics, les faibles taux d'intérêt et autres), de l'investissement (comme l'amortissement accéléré, des subventions et déductions générales aux entreprises, des taux d'intérêt faibles et stables) et des exportations (comme entre autres des mesures de financement, des bureaux de commercialisation, des taux de change stables) suffisaient à produire partout et en tout temps au Canada, un fort taux d'emploi. On croyait que le gouvernement fédéral devait être l'unique responsable de la stabilisation de l'emploi à un niveau élevé et qu'il pouvait réussir à maintenir de faibles taux de chômage à l'aide d'une politique macro-économique de régulation de la demande.

À partir des années 60, il est devenu de plus en plus évident que ces interventions de nature macro-économique permettaient à certaines régions d'atteindre le plein emploi alors que d'autres continuaient à subir des taux de chômage élevés, comme l'indique le tableau des taux de chômage des différentes régions canadiennes. L'adoption, par le gouvernement fédéral, de mesures encore plus stimulantes ou expansionnistes risquait, à certaines périodes, d'engendrer un processus inflationniste. En effet, des mesures macro-économiques encore plus expansionnistes peuvent créer dans les régions ayant déjà atteint le plein emploi, des pénuries de biens, de matières premières et de certaines catégories de travailleurs spécialisés engendrant ainsi

des pressions à la hausse sur les prix et les salaires. Ce phénomène n'est pas particulier au Canada. D'autres pays aussi ont dû y faire face.

C'est en partie l'incapacité des politiques macro-économiques à assurer le plein emploi dans toutes les régions, sans générer des pressions inflationnistes, qui explique pourquoi cette politique extrêmement prudente à certaines époques s'est avérée insuffisante pour résoudre le problème du chômage tout au long des années 60 et au début des années 70. Et, c'est cette insuffisance qui a contribué au maintien d'un taux de chômage chronique élevé au Québec. C'est aussi pour cette raison que le gouvernement fédéral ainsi que celui du Québec ont adopté tour à tour des mesures spécifiques ou micro-économiques visant à résoudre le problème de certains groupes de chômeurs et à développer l'économie des régions connaissant des taux de chômage chronique. Ainsi, à partir des années 60, on assiste à une multiplication de programmes fédéraux et provinciaux tels les programmes de formation de la main-d'oeuvre, de mobilité, d'accès à l'emploi pour certains groupes, de création d'emplois temporaires, de subventions et déductions fiscales spécifiques pour l'entreprise etc. En d'autres mots, c'est à partir de ce moment que les gouvernements ont commencé à intervenir pour stabiliser l'emploi dans les différentes régions non seulement au moyen de la politique macro-économique traditionnelle mais également aux moyens de mesures et programmes sélectifs ou micro-économiques.

Bref, on peut résumer ce qui a été fait jusqu'à maintenant de la façon suivante: l'insuffisance des politiques macro-économiques traditionnelles à assurer partout et simultanément le plein emploi sans créer de pressions inflationnistes a conduit les gouvernements fédéral et provincial à réagir en adoptant diverses mesures et programmes sélectifs touchant le marché du travail et le développement économique régional.

Il n'y a toutefois jamais eu de véritable coordination entre les divers gouvernements dans l'établissement des politiques et des programmes. Pour ces raisons, il y eut des époques où la politique expansionniste du gouvernement fédéral était contrecarrée par les politiques restrictives des provinces, d'autres où les gouvernements se concurrençaient en copiant les mêmes programmes et où les entreprises pouvaient cumuler des subventions des deux gouvernements. Ajoutons aussi que, souvent au Canada, les mesures sélectives relatives au marché du travail et au développement régional ont été des substituts à une politique macro-économique orientée en fonction de l'emploi. À elles seules, ces mesures sont insuffisantes pour atteindre le plein emploi: elles sont nécessaires pour atténuer les disparités régionales et augmenter le niveau de l'emploi, mais elles ne réussiront pas à produire le plein emploi si, sur le plan macro-économique, les gouvernements adoptent des politiques créatrices de chômage. C'est ce qui s'est passé au cours des dernières années avec la politique monétaire canadienne. Retenons aussi que la responsabilité de la stabilisation conjoncturelle de l'emploi est restée sous la seule responsabilité du gouvernement fédéral.

IV. LES RAISONS DE L'ÉCHEC DES INTERVENTIONS SÉLECTIVES À L'ÉGARD DE L'EMPLOI ET LES LEÇONS À EN TIRER

Malgré tous les efforts entrepris par les gouvernements fédéral et provinciaux pour lutter contre le chômage de façon sélective, en raison des disparités régionales, la réalité canadienne nous amène à constater qu'ils n'ont pas réussi à réduire de façon significative le chômage, ni son incidence inégale.

Pourquoi en est-il ainsi?

Les études réalisées dans ce domaine permettent d'identifier au moins cinq raisons à l'origine de l'inefficacité de ces interventions.

1. La valeur ajoutée: un critère de décision incomplet pour l'État

Plusieurs des interventions gouvernementales dans le domaine économique visent avant tout la croissance de la valeur ajoutée plutôt que l'accroissement de l'emploi. La valeur ajoutée est la mesure de l'ensemble des revenus créés dans le processus de production. On peut diviser ces revenus en deux catégories: dans la première, les revenus tirés du travail, c'est-à-dire les salaires, et dans la deuxième, les revenus tirés du capital, c'est-à-dire les profits, les dividendes, les intérêts et les loyers.

Dans les sociétés qui connaissent des surplus de main-d'oeuvre, les interventions économiques de l'État doivent se faire en tenant compte non seulement de la valeur ajoutée générée par les projets mais aussi de la composition des revenus qu'ils génèrent. Afin

d'illustrer ce point, prenons l'exemple des subventions accordées aux entreprises pour le développement industriel. De façon générale, au Canada et au Québec, elles sont accordées aux projets dont la valeur ajoutée anticipée est la plus forte sans tenir compte de sa composition. Quand une entreprise doit choisir parmi plusieurs projets d'investissement, le critère de la valeur ajoutée s'avère très utile car il lui permet d'entreprendre le projet promettant d'accroître le plus la richesse de l'entreprise. Mais le critère de la valeur ajoutée qui peut être le plus approprié dans le cas de décisions propres à l'entreprise privée, n'est pas nécessairement le critère le plus adéquat pour une société poursuivant une politique de plein emploi.

En fait, dans une société qui a des ressources humaines inutilisées, quand un projet procure principalement des revenus de travail, il est plus certain qu'il aura des effets d'entraînement plus importants sur l'emploi. Une part importante de ces revenus seront réutilisés à l'intérieur des frontières, dans le circuit, sous forme de dépenses de consommation ou autres et ils auront des effets d'entraînement ou des effets multiplicateurs. Ainsi, cette décision s'avérera la meilleure pour la société car elle génère des revenus directs de travail qui engendrent à leur tour des revenus indirects: au total la richesse collective augmentera d'un montant supérieur à la valeur ajoutée du projet lui-même et cela parce que les revenus créés sont principalement des revenus d'emploi.

Si, par ailleurs, on avait opté pour un projet contribuant surtout à la création des revenus de capital ou de propriété, il n'est alors pas certain que la meilleure décision aurait été prise. Pour l'État, choisir le critère de la valeur ajoutée sans questionner aussi la nature des revenus générés pose deux problèmes:

- il n'y a aucun mécanisme qui nous assure que les revenus de capital seront remis automatiquement dans le circuit social

sous forme de dépenses d'investissement ou de consommation sur notre territoire;

- l'utilisation du critère de la valeur ajoutée s'avère problématique aux économies ouvertes comme la nôtre où il arrive souvent que le capital ou les moyens de production soient de propriété étrangère. Ainsi, les décisions quant au recyclage des revenus de capital dans l'économie nationale dépendent d'étrangers. Dans ce cas, un projet qui prévoit une très forte valeur ajoutée composée surtout de revenus de capital pourrait augmenter très peu la richesse collective si ces revenus de capital sont de propriété étrangère.

Généralement, les décideurs publics ont ignoré la question des effets d'entraînement sur l'emploi car ils ont appliqué à la société le même critère que pour l'entreprise. Or, les entreprises prennent leurs décisions en supposant le plein emploi de leurs propres ressources sans se préoccuper des surplus de main-d'oeuvre dans la société. Pour l'État, si l'ensemble des ressources humaines disponibles ne sont pas pleinement utilisées, il doit tenir compte des effets d'entraînement des projets sur l'emploi qui font partie intégrante des bénéfices.

2. L'absence de participation des partenaires économiques

Le deuxième problème expliquant l'inefficacité des interventions spécifiques des gouvernements fédéral et provincial a trait aux comportements des agents et groupes économiques. Ces mesures et programmes sont élaborés la plupart du temps dans les bureaux des gouvernements sans qu'y soient associés les décideurs économiques concernés. Il peut arriver alors que des groupes particuliers soient insatisfaits, voire opposés à certains aspects de ces programmes; ils les combattront ou s'y soustrairont compromettant ainsi l'efficacité

des mesures visant à aider d'autres groupes. L'action défensive des groupes peut contrecarrer complètement les politiques gouvernementales. La concurrence intergouvernementale donne aussi de tels résultats. Dans le domaine de l'emploi il faut une action concertée des décisions politiques, pour éviter de tels résultats.

3. L'absence de coordination des intervenants

Le manque de coordination entre les programmes des gouvernements fédéral et provincial est souvent invoqué comme un problème majeur. Par exemple, au Québec, dans le cadre des politiques de main-d'oeuvre, on assiste à une duplication des centres d'emploi, des programmes de création d'emplois dont les critères, les modalités et même les objectifs sont souvent différents. **Il en résulte un dédoublement des frais administratifs et souvent une neutralisation des effets souhaités.** Les difficultés budgétaires des gouvernements et le taux élevé de chômage rendent urgentes les réformes dans ces secteurs. L'effort de coordination et une élimination des chevauchements et duplications sont des éléments essentiels d'une stratégie de plein emploi.

4. Les problèmes de l'information

Les problèmes de l'information constituent un quatrième domaine d'inefficacité, et ce n'est pas indépendant de la façon dont les décisions sont prises. Les économies régionales sont fort différentes tant au Canada qu'au Québec. Or, les mesures et programmes spécifiques sont, comme nous l'avons indiqué, élaborés la plupart du temps au niveau national ou provincial. Ils sont nécessairement fondés sur de l'information statistique disponible et sur des analyses d'experts, sans l'avis des milieux concernés. L'information est très

souvent désuète ou trop générale. Ainsi, les programmes de formation insistent sur des professions pour lesquelles les pénuries sont en voie de disparaître ou les programmes de création d'emplois ou d'aide aux entreprises sont inadaptés aux problèmes spécifiques des régions, des entreprises et des groupes. L'établissement de normes canadiennes qui ne peuvent tenir compte des spécificités régionales et la lenteur à modifier ces normes dans le contexte politique canadien, rendent coûteuse et peu efficace une politique du marché du travail sous la maîtrise d'oeuvre du gouvernement fédéral, depuis le milieu des années 60. Une des revendications sur laquelle il y a le plus important consensus au Québec, depuis la Révolution tranquille, est justement le rapatriement de cette maîtrise d'oeuvre.

5. L'absence de continuité

La cinquième raison concerne l'absence de continuité des mesures et programmes. Très souvent en concurrence, les gouvernements élaborent une multitude de programmes qu'ils transforment constamment. Les agents économiques concernés n'ont pas le temps de s'adapter aux normes d'un programme que celui-ci disparaît ou est modifié en profondeur. Devant une telle confusion, les principaux intéressés ne s'y retrouvent pas. Étant donné que les décisions sont arrêtées en vase clos, elles peuvent se prendre selon des critères plus changeants du fait qu'ils ne sont pas rendus publics. Ce n'est qu'en donnant la responsabilité de la politique du marché du travail et du développement économique régional à une institution responsable d'assurer la continuité, la cohérence et la souplesse des interventions spécifiques en regard des secteurs, des régions et des groupes que l'on pourra espérer corriger ce problème.

Pour des raisons bien précises qui viennent d'être examinées, les politiques sélectives à l'égard de l'emploi ont connu des succès très

mitigés tant au Canada qu'au Québec. Une nouvelle orientation à l'égard de l'emploi devrait donc s'attaquer en priorité à ces problèmes. De plus, depuis le milieu des années 70, le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements des provinces ont abandonné les principes traditionnels de gestion de l'économie. La Banque du Canada s'est engagée dans la voie d'une politique monétaire restrictive créatrice de chômage et les gouvernements, quant à eux se sont efforcés et s'efforcent encore d'assainir leur situation budgétaire en rationalisant leurs dépenses. Les résultats de cette gestion économique sont connus: un accroissement du chômage, des taux d'intérêt réel élevés et des déficits publics qui perdurent.

La stratégie canadienne des trente dernières années n'ayant pas été favorable pour l'emploi au Québec, il apparaît évident qu'elle ne peut plus être poursuivie. Une nouvelle orientation apparaît absolument essentielle pour s'attaquer avec efficacité au chômage. Cette orientation doit permettre au Québec d'atteindre l'objectif de faibles taux de chômage au moindre coût. Le rôle du gouvernement du Québec dans ce domaine devient dorénavant fondamental et les efforts de rationalisation des actions gouvernementales apparaissent sûrement comme une première ligne d'attaque.

Au Québec, il faut donner la priorité à l'emploi dans nos décisions économiques. Il faut nous donner les moyens d'augmenter les multiplicateurs d'emploi des dépenses gouvernementales et paragouvernementales. Il faut réduire les incohérences et les chevauchements des actions gouvernementales et celles des divers décideurs économiques. Il faut introduire la souplesse nécessaire et la cohérence dans nos mesures et programmes et il faut enfin donner une plus grande continuité à nos interventions.

Une nouvelle stratégie de l'emploi exige de nouveaux outils d'analyse, de nouveaux instruments de coordination gouvernementale, de

nouvelles institutions qui assurent la continuité et l'efficacité de la participation des décideurs économiques dont l'action quotidienne exerce une influence déterminante sur l'emploi. **Une politique active de l'emploi apparaît absolument indispensable au Québec et nous devrons pour ce faire acquérir la maîtrise d'oeuvre sur les volets indispensables à sa réalisation.**

Nous verrons ce qu'est la politique de plein emploi, quelle est la démarche à respecter pour obtenir les meilleurs résultats possibles dans ce domaine et le virage qu'une telle orientation impose au Québec.

V. LA NATURE D'UNE POLITIQUE DE PLEIN EMPLOI

Une politique de plein emploi ou une politique active de l'emploi est un ensemble d'institutions, de programmes et de mesures qui visent à assurer un emploi à toute personne qui désire travailler, un emploi productif et librement choisi, répondant à toutes ses aspirations et faisant appel aux compétences déjà acquises ou qui peuvent être améliorées grâce à une formation appropriée. Dans une société démocratique qui vise aussi l'amélioration des niveaux de vie, une politique de plein emploi n'implique ni l'obligation de travailler ni la création d'emplois improductifs (c'est-à-dire qui ne répondraient pas à des besoins clairement identifiés) ni la création d'emplois par une dégradation des conditions minimales de travail. Par exemple, une politique orientée en faveur de l'emploi n'entraîne pas nécessairement un gel du salaire minimum. Cette dernière vise le relèvement des niveaux de l'emploi et des niveaux de vie par l'amélioration de la productivité sociale au lieu du nivellement par la baisse des salaires des faibles salariés.

Une politique active de l'emploi visant le plein emploi des ressources comporte des mesures de court, de moyen et de long termes. On peut regrouper les interventions sous trois volets:

- le volet macro-économique;
- le volet du marché du travail;
- le volet du développement économique régional.

C'est à travers des interventions spécifiques et continues qui relèvent de l'un ou l'autre de ces trois volets, que la politique se concrétise.

L'adoption d'une politique de plein emploi ne garantit pas l'atteinte immédiate de l'objectif. Elle implique toutefois l'engagement de dégager des ressources nécessaires et de poursuivre une action constante, soutenue et énergique pour intégrer au marché du travail, à des conditions satisfaisantes, l'ensemble des travailleurs et des travailleuses qui le désirent. La politique active de l'emploi doit être poursuivie même lorsque les taux de chômage sont faibles pour éviter les pressions inflationnistes, prévenir le chômage et aider à l'amélioration des conditions de travail, favorisant ainsi la productivité du travail.

En adoptant une telle orientation économique, le Gouvernement devient le maître d'oeuvre d'un effort national massif pour lutter contre le chômage. **La création, le maintien et le partage de l'emploi deviennent la priorité absolue par rapport à toutes les politiques économiques de l'État.** Il est important de noter que le Gouvernement ne devient pas l'employeur, ni le créateur de tous les emplois, mais plutôt l'animateur, le "chef d'orchestre" de l'effort collectif en associant à son action les représentants des employeurs et des travailleurs lesquels, par leurs activités quotidiennes, exercent une influence continuelle sur l'emploi.

Une politique de plein emploi fait le pont entre le social et l'économique. En travaillant constamment à réduire le chômage à son plus bas niveau possible, elle permet la réintégration des chômeurs chroniques dans le circuit social et économique et elle élimine les ghettos de chômeurs. En visant l'utilisation efficace de toutes les ressources humaines, elle stimule la croissance et le développement économique. En s'attachant continuellement à répondre aux besoins de la main-d'oeuvre et des entreprises, elle engendre le dynamisme économique. Elle est plus efficace, moins coûteuse et moins inflationniste qu'une politique de laisser-faire.

D'un point de vue économique, la politique de plein emploi doit être considérée comme une politique d'investissement dans les ressources humaines. Comme pour tout investissement, si on s'assure d'un impact maximal sur l'emploi, le coût de la politique est remboursé par les rendements qui sont, en l'occurence, les entrées fiscales réalisées par les emplois créés, l'amélioration de la productivité sociale et des niveaux plus élevés de revenus. Il n'est pas nécessaire d'être experts pour constater que l'emploi et la production de biens et de services rentabilisent l'équipement, augmentent la productivité, engendrent des profits, stimulent la consommation, réduisent les coûts de l'assurance-chômage et de l'aide sociale en faveur de l'augmentation des recettes fiscales des gouvernements.

VI. LES CONDITIONS DE RÉALISATION D'UNE POLITIQUE DE PLEIN EMPLOI

Une analyse de l'expérience des pays qui réussissent dans la poursuite du plein emploi indique que ces réussites ne sont pas surtout attribuables aux choix des instruments ou des mesures adoptées pour atteindre l'objectif visé. Que ce soit la Suède, la Norvège, l'Autriche ou l'Allemagne jusqu'en 1981, chaque pays a réussi à maintenir de très faibles taux de chômage via des voies fort différentes; par exemple, au cours de la dernière décennie, la politique de l'Autriche a reposé sur une politique des revenus et une politique spécifique de stabilisation des emplois dans les entreprises, tandis que la politique suédoise de l'emploi s'est appuyée sur une ambitieuse politique du marché du travail, du développement régional et des exportations. Au-delà de ces différences, il a été possible d'identifier quatre conditions de réalisation qui se retrouvent dans chacun des pays à politique de plein emploi.

Quelle que soit la voie retenue par ces pays pour atteindre le plein emploi, ces quatre conditions apparaissent essentielles à leur succès. Ce sont:

- l'engagement politique par rapport au plein emploi;
- la participation des groupes concernés;
- la décentralisation;
- l'engagement institutionnel.

1. L'engagement politique par rapport au plein emploi

La première condition de réalisation d'une politique de plein emploi est que la société reconnaisse la valeur primordiale du travail rémunéré en tant que moyen privilégié de réalisation personnelle et sociale, permettant de relier les citoyens les uns aux autres, mais aussi comme la meilleure façon d'obtenir un développement économique dynamique et harmonieux de même qu'une croissance constante de la richesse collective. La reconnaissance pour chaque citoyen du droit à une participation à la vie économique et sociale fait de la lutte au chômage un objectif prioritaire qui transcende les autres objectifs économiques. **Cette reconnaissance est essentielle pour soutenir une volonté politique collective dans le sens d'une poursuite constante de l'objectif du plein emploi.**

L'engagement politique du Gouvernement et aussi des décideurs économiques à poursuivre une politique de plein emploi est une condition fondamentale au succès d'une telle stratégie. En fait, leur engagement politique face à l'emploi ne fait que traduire, dans les comportements de chacun, la reconnaissance qu'il est irrationnel sur le plan social, politique et économique d'adopter une attitude passive par rapport au chômage. Concrétisé par la participation des décideurs économiques et du Gouvernement à la mise en oeuvre de la politique, il contribue à soutenir l'appui en faveur de cette orientation. C'est ce qu'on peut observer dans les pays à politique de plein emploi. Cette participation les amène à constater ses effets bénéfiques et à mieux reconnaître les arbitrages nécessaires entre les intérêts de groupes particuliers et les intérêts économiques nationaux.

Cet engagement politique ne doit pas être seulement verbal. Il ne suffit pas au Gouvernement et aux groupes concernés tels les syndicats, les associations patronales et autres groupes d'affirmer que le plein emploi est pour eux un objectif prioritaire. L'engagement politique à poursuivre le plein emploi doit s'inscrire dans les comportements de chacun. Pour les gouvernements, par exemple, il doit se traduire par des choix qui prennent en compte spécifiquement le problème de l'emploi. L'emploi devient alors un des critères de décision. Cela implique, par exemple, que les octrois de subventions aux entreprises tiennent compte spécifiquement de leurs effets sur l'emploi. La priorité accordée à l'emploi signifie également que syndicats et patrons modifieront certains de leurs comportements. Ainsi, tant les syndicats que les patrons devront se préoccuper de l'impact que peuvent avoir sur l'emploi les processus de détermination des prix et des salaires, de leurs attitudes face aux changements technologiques, face à l'organisation du travail et autres considérations. L'engagement politique signifie donc concrètement que les syndicats, les patrons et autres groupes en viennent à abandonner graduellement certaines attitudes défensives qui visent à augmenter leur part du gâteau au profit d'une attitude positive recherchant avant tout à en augmenter la taille.

2. La participation des groupes concernés

La participation des groupes concernés constitue la deuxième condition de réalisation pour l'obtention du plein emploi. Cette condition signifie que les groupes concernés c'est-à-dire les décideurs économiques (en particulier les syndicats et les associations patronales), de concert avec les gouvernements, participeront à la définition des politiques et au choix des mesures et programmes

spécifiques et qu'ils seront associés à la mise en place et au fonctionnement de la politique.

Le Gouvernement ne peut réaliser seul une politique de plein emploi. Il est évident que les employeurs et les travailleurs ont une meilleure connaissance de la réalité quotidienne de l'économie et de l'emploi, tant sur le plan national qu'au niveau des secteurs économiques de la région, de l'entreprise et de la localité. Ce sont également eux qui prennent les grandes décisions d'investissement, de stratégie de l'entreprise et de la détermination des conditions de salaire et de travail. Ce sont eux, enfin, qui peuvent le mieux expliquer à leurs commettants respectifs la politique de plein emploi et ses mesures et modalités d'application et ainsi assurer la sensibilisation et la mobilisation de la population autour de l'objectif.

La participation des groupes aux décisions à prendre autant sur le plan macro-économique que par rapport aux volets du marché du travail et du développement économique régional est une condition nécessaire à l'efficacité de la stratégie de plein emploi. Elle assure l'identification précise des problèmes à résoudre au niveau de l'emploi et elle permet de trouver des solutions acceptables pour tous.

Dans les sociétés industrielles d'aujourd'hui, les niveaux de la production, de l'emploi et des prix, pour ne spécifier que ces variables, sont le résultat d'actions interdépendantes émanant des différents groupes. Par exemple, le choix d'une politique précise par les gouvernements, telle la réduction des dépenses publiques, a des conséquences immédiates et concrètes sur le secteur privé puisqu'elle provoque une baisse immédiate de la consommation. La baisse des dépenses publiques entraîne donc, en raison des effets multiplicateurs, une baisse dans la production nationale de beaucoup supérieure à la baisse initiale dans les dépenses publiques. De la même manière, la décision d'un groupe d'entreprises en situation de

monopole de hausser le prix d'un bien, engendre nécessairement des répercussions au niveau des prix et de la production des autres secteurs de l'économie. En somme, les comportements des différents agents économiques influent directement sur le bien-être économique des autres. En raison de cette interdépendance économique, il est nécessaire pour atteindre le plein emploi de manière efficace, que les mesures adoptées en ce sens soient définies par l'ensemble des décideurs économiques.

La participation dont il est question ici ne s'apparente nullement à un processus de consultation. On ne peut pas dire que des mesures et programmes adoptés par un gouvernement à la suite de consultations auprès des syndicats et du patronat sont définis par eux. Il est très rare que sur une question précise les avis donnés par ces groupes au Gouvernement soient les mêmes. Au contraire, il est normal que dans un processus de consultation, chacun des groupes avance la position qui lui semble la plus avantageuse pour lui à court terme. Or, l'arbitrage opéré par le Gouvernement dans un processus de consultation ne peut pas être identifié comme étant le choix des parties.

Soulignons que l'entreprise et les secteurs industriels sont des unités trop étroites pour l'élaboration d'une stratégie de plein emploi. Comme toutes les entreprises et tous les secteurs ne sont pas syndiqués, une participation des groupes dans certains secteurs seulement risquerait de marginaliser les secteurs non syndiqués. Pour adopter des mesures efficaces et pour empêcher de marginaliser certains secteurs, la participation des groupes concernés doit prendre forme à l'échelle nationale, ce qui n'exclue toutefois pas des préoccupations sectorielles.

De plus, il ne faut pas aussi assimiler cette participation à la concertation prise dans un sens étroit qui vise l'établissement de

consensus n'exigeant pas de véritables négociations. Il serait en effet utopique de penser qu'actuellement dans le cadre nord-américain, il soit possible pour les syndicats, les patrons et même pour d'autres groupes de s'entendre facilement à la suite de discussions, sur des actions communes à entreprendre. Des groupes homogènes qui ne sont pas en relation conflictuelle entre eux peuvent se concerter et arriver rapidement à des consensus; pensons par exemple à divers groupements féminins qui doivent s'entendre sur une stratégie d'intégration des femmes au marché du travail. Mais, lorsque des rapports antagonistes se développent entre des groupes en raison de la nature différente de leurs intérêts, la participation devient un processus de négociation. Il s'agit alors, dans le cadre d'une stratégie de plein emploi, d'amener les groupes à préciser à travers un processus de négociation les mesures et programmes les mieux appropriés afin de maximiser la richesse collective sous contrainte du plein emploi.

En fait, quand les décideurs économiques n'ont plus comme seul rôle de présenter des avis, mais qu'ils doivent ensemble et avec le Gouvernement identifier les solutions les plus efficaces aux problèmes de l'emploi, ils s'engagent dans un processus de négociation pour rechercher les solutions acceptables aux parties. À la fin du processus, il peut y avoir concertation sur la stratégie d'action. Les expériences des pays à politique de plein emploi indiquent qu'il y a des domaines pour lesquels les consensus s'établissent plus facilement que d'autres, par exemple, dans ceux de la formation professionnelle, de l'intégration de certains groupes au marché du travail. Il est, par ailleurs, des domaines où les ententes sont plus difficiles, en particulier, celui de la réduction de la durée du travail.

La participation des décideurs économiques n'enlève toutefois pas au Gouvernement sa responsabilité d'intervention en cas de mésentente dans des dossiers. Cependant, à l'expérience dans ces pays, les parties

préfèrent généralement une entente négociée, sujette à la renégociation, plutôt qu'une réglementation de l'État. Dans le cas d'entente négociée, la réglementation policière se voit remplacée par l'engagement des parties à utiliser leur pouvoir de pression morale auprès de leurs membres pour les amener à respecter l'entente. Le processus de négociation facilite l'adaptation des ententes aux spécificités des secteurs ainsi que des revisions quand elles sont jugées nécessaires.

3. La décentralisation

La décentralisation du processus décisionnel est la troisième condition de réalisation nécessaire au succès d'une stratégie de plein emploi. Plus spécifiquement, cette condition est essentielle à l'efficacité des mesures relatives au marché du travail et au développement économique régional. Pour éviter le développement du chômage dans certains secteurs, pour solutionner les problèmes d'emploi de certains groupes et pour briser le chômage chronique de certaines régions, **les mesures et programmes doivent être définis à partir d'informations récentes et correctes.** Or, c'est justement le fait que le processus décisionnel soit décentralisé qui assure que les décisions prises soient fondées sur les bons renseignements.

Le problème de l'information est largement réduit lorsque les processus décisionnels sont décentralisés et que les groupes concernés participent aux décisions. En effet, ceux qui possèdent une certaine partie de l'information pertinente et à jour sont justement ceux qui doivent prendre les décisions. Il est alors possible de prendre des décisions rapides dès que les problèmes commencent à se faire sentir.

La décentralisation s'avère également nécessaire non seulement en raison de l'information qu'elle procure mais aussi parce qu'elle génère

une dynamique en rendant responsables les groupes régionaux, contribuant ainsi à augmenter l'efficacité des mesures. Étant donné qu'au niveau régional les relations sont plus personnelles et que chaque groupe connaît bien son milieu, la décentralisation administrative combinée à la participation des décideurs est bien plus susceptible d'accroître les effets multiplicateurs sur l'emploi des diverses mesures que si celles-ci sont administrées exclusivement par des fonctionnaires d'organismes centraux.

4. L'engagement institutionnel

La quatrième et dernière condition de réalisation est l'engagement institutionnel. Compte tenu de l'intensité de l'implication du Gouvernement et de ses partenaires socio-économiques, de la multiplicité des interventions, de la nécessité de la souplesse mais aussi de la cohérence des nombreuses mesures inhérentes à une politique de plein emploi, cette participation se doit d'être institutionnalisée afin de permettre une constance et une exclusivité d'action pour atteindre l'objectif. Il ne suffit pas aux divers groupes économiques d'accorder la priorité au plein emploi et de modifier leur comportement en conséquence, de participer à la spécification des mesures et programmes et que le processus décisionnel soit décentralisé, mais encore faut-il que ces trois conditions de réalisation s'inscrivent dans un cadre institutionnel donné. En d'autres mots, un ou quelques réseaux institutionnels doivent être mandatés à veiller à ce que les trois volets de la stratégie aient une assise concrète. Ces institutions assurent la continuité de la stratégie et garantissent la cohérence et la complémentarité des diverses mesures adoptées.

Le cadre institutionnel d'une stratégie de plein emploi n'est pas unique d'un pays à un autre: il se définit en fonction des singularités

culturelles, historiques, sociales, politiques et économiques des pays. C'est justement en raison de ces spécificités qu'un pays peut choisir de privilégier dans le temps le développement institutionnel d'un volet par rapport à un autre.

Dans le cas du volet macro-économique, le gouvernement fédéral contrôle de façon exclusive la politique monétaire mais il partage avec le Québec divers instruments telles les politiques fiscale, budgétaire et commerciale. La politique québécoise de l'emploi sera d'autant moins coûteuse que la politique fédérale macro-économique sera orientée en faveur de l'emploi et que celle-ci sera coordonnée avec les politiques québécoises. **Dans le domaine du marché du travail et du développement régional, le Québec doit assumer la responsabilité de développer les institutions de participation pour garantir la cohérence, la souplesse et la continuité des interventions visant à maintenir un niveau élevé d'emploi à travers ces deux volets.**

VII. UN VIRAGE À PRENDRE

Après avoir examiné les cinq causes de l'échec des interventions gouvernementales au Canada d'une part, et d'autre part, après avoir identifié les quatre conditions de réalisation d'une politique de plein emploi, nous allons maintenant illustrer brièvement le virage qu'impose au Québec une telle stratégie. Nous tracerons une brève esquisse de ce virage pour chacun des trois volets d'intervention: le volet macro-économique, le volet du marché du travail, le volet du développement économique régional.

1. Les politiques macro-économiques

En se donnant l'emploi comme objectif prioritaire de sa politique économique, **le gouvernement du Québec décide d'orienter tous ses instruments vers la stabilisation de l'emploi, par des interventions visant à prévenir les pertes d'emploi, à partager et à augmenter le nombre d'emplois.** Dans la mesure du possible, tous les programmes et mesures qui s'y prêtent serviront à cette fin. Au niveau du volet macro-économique, c'est d'abord à travers sa politique budgétaire et fiscale que le gouvernement québécois peut influer sur le niveau de l'emploi. Il peut aussi le faire au moyen de sa politique commerciale. Aussi longtemps que le chômage demeure élevé, celles-ci doivent avoir une incidence expansionniste de façon à stimuler la demande globale et augmenter le niveau des emplois. Une politique restrictive contredirait l'orientation prioritaire donnée à l'emploi.

Mais affirmer par exemple que la politique macro-économique doit être expansionniste ne nous dit pas pour autant la façon la plus avantageuse pour y parvenir. Il existe diverses combinaisons possibles

de politiques; déterminer la meilleure implique des arbitrages politiques et économiques qui peuvent nécessiter des consultations avec les principaux agents économiques. Si, par exemple, on juge préférable de stimuler l'économie au moyen d'une augmentation des dépenses gouvernementales, il faut choisir les catégories de dépenses qui répondent à des besoins mais dont les impacts sur l'emploi seront les plus élevés. Cela peut être des dépenses pour l'expansion de certains services ou encore des dépenses d'investissement. Celles-ci peuvent être financées par des hausses d'impôt ou par des emprunts et donc par un accroissement du déficit. Si ce sont des dépenses d'investissement, l'accroissement du déficit est plus logique.

Par ailleurs, si on décide de financer les dépenses gouvernementales par les impôts, il faut aussi choisir le mode d'imposition susceptible d'affecter le moins la consommation courante du secteur privé. Par exemple, en regard de l'emploi, une hausse de la taxe de vente de produits fabriqués au Québec serait un choix plus mauvais qu'une hausse de taxation qui frapperait l'épargne. Une politique fiscale orientée vers l'emploi peut aussi nécessiter un réexamen de la nature de la charge fiscale des entreprises de façon à ne pas discriminer les entreprises à forte intensité en main-d'oeuvre. Le Gouvernement peut aussi chercher à exercer un impact positif sur l'emploi par l'accroissement des dépenses des entreprises parapubliques ou des municipalités: ce qui a été fait au cours des dernières années avec le programme d'épuration des eaux pourrait être répété dans d'autres domaines.

Pour obtenir un effet expansionniste sur l'économie, le Gouvernement peut par ailleurs opter pour une baisse d'impôt plutôt qu'une hausse des dépenses gouvernementales. De cette façon, il choisit de stimuler la demande par une hausse des revenus des particuliers ou des entreprises. Mais pour que la baisse d'impôt favorise l'emploi, il faut s'assurer que la totalité des revenus additionnels ne viennent pas

gonfler l'épargne mais génèrent davantage de dépenses immédiates par l'achat de biens et services produits au Québec.

Des études canadiennes ont montré que les impacts sur l'emploi d'une hausse des dépenses gouvernementales sont généralement plus élevés que ceux d'une réduction d'impôt. Alors, pour obtenir un impact comparable sur l'emploi, une baisse d'impôt exige un déficit budgétaire plus élevé que ne le ferait une augmentation de la dépense publique. C'est aussi une importante question.

On constate donc que dans le domaine macro-économique, la politique orientée en faveur de l'emploi exige une sélection éclairée de la meilleure combinaison possible de politiques. De façon à maintenir l'emploi comme objectif prioritaire de la politique macro-économique, les arbitrages devraient faire l'objet de consultations suivies avec les principaux décideurs économiques.

2. Les mesures du marché du travail

Le Gouvernement peut aussi choisir d'associer de façon sélective et spécifique, les entreprises du secteur parapublic ou du secteur privé à sa politique de soutien à l'emploi via sa politique du marché du travail. Par exemple, le Gouvernement peut:

- encourager en période de baisse temporaire des affaires, les entreprises à augmenter la formation professionnelle ou le recyclage (plutôt qu'elles choisissent de licencier) en accordant des exemptions fiscales à celles qui acceptent cette option;

- adopter une politique de tarification des prix de l'électricité pour favoriser les investissements dans les entreprises privées qui ont les taux les plus élevés de création d'emplois;

- supporter financièrement, pour une période temporaire et pour éviter des licenciements dans les régions à haut taux de chômage, l'accumulation d'inventaires dans des entreprises particulières;

- développer des instruments de planification décentralisée des activités du secteur de la construction;

- encourager en plus de sa politique d'achat, la fragmentation des achats de biens ou services gouvernementaux ou paragouvernementaux de façon à favoriser les petites entreprises des régions à haut taux de chômage;

- établir une banque de projets d'immobilisations des secteurs public et parapublic contenant suffisamment d'informations pour que ces projets puissent être utilisés de façon contracyclique selon les besoins des régions et des secteurs et pour chercher aussi à optimiser les impacts sur l'emploi;

- développer des programmes de travaux publics à forte incidence sur l'emploi.

L'ensemble des mesures spécifiques dont un certain nombre vient d'être énuméré, visent des cibles particulières: des entreprises, des catégories de main-d'oeuvre, des secteurs industriels ou des régions. Ces diverses mesures ou programmes et d'autres de la même catégorie relèvent du volet du marché du travail. La liste des mesures potentielles pour influer sur le niveau de l'emploi pourrait être allongée. Soulignons toutefois qu'il n'existe pas de solutions

uniques et définitives ou de modèles d'interventions miracles. La stratégie de plein emploi représente plutôt une nouvelle façon d'aborder la question de l'emploi, une nouvelle orientation qui doit s'exprimer dans des interventions souples mais aussi continues, à travers une série de mesures spécifiques qu'il faut pouvoir constamment adapter aux besoins de la conjoncture.

Dans le cadre d'une politique de plein emploi, le choix des interventions spécifiques ou à caractère micro-économique doit se faire en fonction de leur impact stabilisateur sur l'emploi, en discriminant en faveur de celles dont l'impact est le plus élevé compte tenu de la dépense gouvernementale. Ces politiques doivent aussi chercher à avoir un effet structurant sur l'économie c'est-à-dire que les interventions spécifiques doivent améliorer le dynamisme économique à long terme et la structure industrielle des différentes régions. Les politiques du marché du travail sont particulièrement appropriées pour les fins de la stabilisation de l'emploi à court terme et à moyen terme et leurs effets sont bénéfiques à long terme. Mis à part le fait qu'il n'a pas le contrôle des fonds de l'assurance-chômage et qu'il ne contrôle qu'une partie des fonds de l'aide-sociale, le Québec a toutes les compétences constitutionnelles voulues pour mieux développer ce volet.

On constate par ailleurs, qu'au Québec et au Canada, en l'absence d'une politique de plein emploi, la politique du marché du travail a surtout été orientée vers des objectifs de long terme, en négligeant la stabilisation de court terme. Par exemple, la politique de formation professionnelle a généralement été conçue comme une mesure visant essentiellement l'amélioration de la productivité et de l'employabilité de la main-d'oeuvre à long terme. Dans certains pays à politique de plein emploi, celle-ci est aussi conçue pour stabiliser l'emploi dans les entreprises au cours d'une mauvaise conjoncture. Par exemple, les fonds alloués à ces programmes varient en fonction de la conjoncture

de façon à avoir un effet contracyclique sur l'emploi. Ces sociétés ont trouvé avantageux d'investir des sommes plus élevées dans les aides à la formation lors de périodes de mauvaise conjoncture, évitant ainsi que des salariés ne perdent certaines de leurs habilités en subissant du chômage prolongé, diminuant les coûts d'embauche, améliorant le rendement des entreprises et favorisant une réponse rapide des entreprises à une augmentation de la demande pour leur produit. Une telle formule a toutefois des chances d'être plus efficace si une grande partie de la formation se fait en entreprise puisque les employeurs sont plus à même que les éducateurs de prévoir à moyen terme les besoins de l'entreprise.

Dans des pays à politique de plein emploi, les fonds de l'assurance-chômage sont aussi utilisés pour encourager la réduction du temps de travail de façon à garder les travailleurs en emploi lors d'une baisse temporaire de la production; les heures chômées étant compensées par l'assurance-chômage. Des mesures de partage de travail, de partage de poste, de retraite partielle ou anticipée sont aussi favorisées par des aides gouvernementales pour stabiliser l'emploi dans les entreprises. Dans le cadre d'une politique de plein emploi, il est apparu logique et approprié à ces pays que certains programmes de stabilisation de l'emploi dans les entreprises soient subventionnés par les fonds de l'assurance-chômage.

Parce que les politiques du marché du travail sont appropriées et efficaces pour faire de la stabilisation de court et de moyen termes et que les provinces sont plus en mesure que le gouvernement fédéral de les utiliser à ces fins, le Québec tirerait des avantages économiques certains à faire reposer sa politique d'emploi sur un volet du marché du travail beaucoup plus développé qu'actuellement. Il faudrait par ailleurs rechercher des ententes avec le gouvernement fédéral pour que les fonds de l'assurance-chômage et de l'aide sociale, qui servent actuellement presqu'uniquement à stabiliser les revenus,

puissent servir à la stabilisation de l'emploi à travers une telle politique. L'utilisation des fonds de l'assurance-chômage et de l'aide sociale à ces fins permettrait au Québec de rentabiliser ses programmes de création d'emplois et de stabilisation de l'emploi dans les entreprises.

3. Les interventions dans le domaine du développement économique régional

Dans le domaine du développement économique régional, le choix de l'emploi comme objectif prioritaire de la politique économique implique aussi certains changements dans les politiques actuelles. Tant la nature des programmes d'aide aux entreprises, les critères d'allocation que les secteurs industriels favorisés, doivent être spécifiés en fonction de la nouvelle orientation. Il ne s'agit plus d'aider toutes les entreprises qui demandent de l'aide en autant qu'elles apparaissent rentables dans le moyen terme; il faut discriminer et favoriser, parmi les entreprises rentables ou parmi celles qui temporairement ne le sont pas, celles qui sont les plus créatrices d'emplois par dollar d'aide gouvernementale. La nature des aides aux entreprises devient aussi une question de première importance. Par exemple, des aides financières sont généralement plus favorables aux nouvelles entreprises créatrices d'emplois que des exemptions fiscales; au début de leurs activités, les entreprises sont en effet plus susceptibles de faire des pertes que des profits. Des programmes d'aide à la gestion des ressources humaines peuvent être préférables pour certaines catégories d'entreprises à forte intensité de main-d'oeuvre à des programmes de subventions aux immobilisations ou à de l'amortissement accéléré.

À travers les programmes d'aide aux entreprises, les responsables de la politique peuvent aussi optimiser les impacts sur l'emploi régional

en incitant les entreprises à établir des liaisons avec les fournisseurs locaux, en les amenant à fragmenter leurs contrats de façon à favoriser les entreprises locales ou régionales. Les institutions nationales et régionales responsables de la politique de l'emploi pourront aussi contribuer à établir des réseaux et encourager les entreprises nationales et régionales à supporter mutuellement leurs activités. De telles formules sont susceptibles d'avoir des impacts aussi importants sur l'emploi que la politique d'achat, mais elles ont l'avantage de ne pouvoir être dénoncées par d'autres gouvernements en raison de leur caractère protectionniste.

VIII. UN VIRAGE QUE LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC NE PEUT RÉUSSIR SEUL

Dans le cadre d'une politique québécoise d'emploi fondée sur les volets du marché du travail et du développement régional, on comprend la nécessité d'établir un réseau national et régional de décideurs économiques. Une des fonctions essentielles de ce réseau est d'aider le gouvernement du Québec à faire en sorte que les dépenses gouvernementales et privées aient des multiplicateurs d'emploi les plus élevés possibles. Le développement d'institutions québécoises régionalisées apparaît un instrument essentiel pour développer ce réseau et rendre efficace les interventions au niveau de ces deux volets.

Une politique de l'emploi s'appuyant sur ces deux volets comporte un grand nombre de décisions à caractère micro-économique. Il faut en effet choisir les secteurs à privilégier, les entreprises à supporter, les formes d'aides financières à développer, les groupes démographiques à favoriser au niveau des mesures de création d'emplois. Plusieurs des interventions touchent directement les milieux de travail, les relations de travail et l'organisation du travail. L'objectif n'est toutefois pas d'interférer de façon autoritaire et importante dans le fonctionnement des entreprises ou au niveau des relations de travail. Au contraire, la politique de plein emploi repose sur des mesures incitatives visant à supporter le dynamisme des entreprises plutôt que sur des mesures autoritaires et dirigistes. La participation des décideurs économiques permet de réduire l'arbitraire politique dans ces décisions en plus de favoriser la démocratie industrielle et de limiter la réglementation.

Une politique de plein emploi constitue un virage important pour le gouvernement du Québec, qu'il pourra réussir s'il obtient l'appui de tous les Québécois et Québécoises et la participation continue des décideurs économiques.

Ce virage ne peut qu'être bénéfique pour le dynamisme économique du Québec. En s'engageant dans une stratégie de plein emploi, le Québec apportera graduellement des solutions efficaces au problème du chômage sur son territoire. En spécifiant très clairement l'orientation de sa politique économique, en cherchant à associer à sa réalisation les décideurs économiques, en créant des institutions québécoises nationales et régionales reposant sur la participation des décideurs économiques, il pourra développer une stratégie d'intervention souple, continue et cohérente, reposant sur une information constamment mise à jour. Une stratégie qui tout en étant ambitieuse serait appuyée par les Québécois.

De plus, en se donnant une responsabilité nouvelle à l'égard de l'emploi, en s'appuyant surtout sur une politique du marché du travail et du développement régional et en utilisant tous ses champs de compétence dans ces domaines, le Québec pourra, plus fermement que par le passé, exiger le respect de ses compétences dans le secteur de la main-d'oeuvre et de la sécurité du revenu. Depuis 1960, les gouvernements québécois ont tous revendiqué la pleine responsabilité dans ces secteurs. Mais, puisqu'ils laissaient au gouvernement fédéral la responsabilité de la politique de l'emploi, leurs revendications apparaissaient peut-être davantage l'expression de considérations nationalistes que des exigences de la politique économique québécoise. L'adoption d'une telle stratégie par le Québec impose aux deux gouvernements de clarifier leurs fonctions spécifiques dans ces domaines et de mieux coordonner leurs actions respectives que par le passé.

Au Québec, le plein emploi est, par l'implication indispensable des partenaires sociaux et de la population toute entière, un projet mobilisateur. Par la dignité d'un travail valorisant et librement choisi, le plein emploi est également un projet rempli d'espoir.

Sa réalisation exige un esprit collectif d'entrepreneurship, un apprentissage que nous pouvons réaliser. Elle nécessite de l'État, des ministères, de leurs dirigeants, surtout des ministres qui auront à coordonner davantage leurs actions, des conceptions nouvelles, des réadaptations quant à leur autorité, leur autonomie et la manière de l'exercer.

Elle exige également de nouvelles orientations syndicales et patronales où les employeurs se préoccuperont du rôle social de l'entreprise et les dirigeants syndicaux de la rentabilité des entreprises face à la concurrence.

Notre histoire démontre que nous sommes capables de créer des instruments collectifs originaux et puissants: le Mouvement Desjardins, la Caisse de dépôt et de placement, le Fonds de solidarité de la FTQ.

À cette situation urgente et permanente qui afflige le Québec et empoisonne son épanouissement, il faut mobiliser le Québec pour opposer des mesures d'urgence permanentes.

Il est temps comme jamais dans l'histoire du Québec de proposer un nouveau projet axé sur une politique de plein emploi, modifiant radicalement l'action gouvernementale, individuelle et collective face à la responsabilité primordiale de faire du droit à l'emploi une réalité au Québec.